Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/1762

03. 02. 88

Sachgebiet 29

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Volkszählung 1987

Inhalt

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers des Innern — 0 II 3 — 142 261 — 10/1-c — vom 29. Januar 1988 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 26. September 1985 — Drucksache 10/3843.

Vorbemerkung

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages wurde bereits zweimal über den jeweiligen Stand der Arbeiten an der Volkszählung 1987 unterrichtet, am 16. Februar 1987 über den Stand der Vorbereitungen und am 7. Oktober 1987 über den Stand der Durchführung und Aufbereitung. *) Die folgenden Ausführungen knüpfen an diese Berichterstattung an. Die Ausführungen zum Stand der Arbeiten beruhen auf Umfragen bei den Statistischen Landesämtern.

1. Durchführung der Zählung

Mit dem Volkszählungsgesetz 1987 und ergänzenden Rechtsvorschriften der Länder wurden für die Organisation und Durchführung Regelungen hinsichtlich der Einrichtung und Abschottung der Erhebungsstellen, der Rechte und Pflichten der Zähler, der Gestaltung der Erhebungsunterlagen sowie der Aufklärung der Bürger rechtlich verankert.

1.1 Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes und der Länder zur Volkszählung 1987 hatte die Aufgabe, die Bevölkerung umfassend über die Zählung zu unterrichten, für die Beteiligung zu motivieren und vorhandene Widerstände durch Überzeugungsarbeit abzubauen. In den Wochen unmittelbar vor dem Zählungsstichtag konzentrierte sich die Öffentlichkeitsarbeit auf folgende Maßnahmen und Aktivitäten:

- Neben Zeitschriftenanzeigen erschienen nun vor allem Anzeigen in Tages-, Wochen-, Sonntags- und Gastarbeiterzeitungen. Auch in Anzeigenblättern und Fachzeitschriften wurde inseriert.
- Per Postwurfsendung wurde allen Bürgerinnen und Bürgern der Fragebogen mit Kurzerläuterungen und -informationen vorgestellt.
- Ein Faltblatt mit den wichtigsten Informationen zum Zählungsablauf wurde bei Postämtern, Banken und Sparkassen sowie bei Behörden der Länder und Gemeinden ausgelegt.
- Ein Blatt mit Kurzinformationen zur Zählung wurde der Telefonrechnung im April/Mai 1987 beigelegt.
- Von Ende März bis Ende Mai 1987 wurde in drei Dekaden bundesweit auf Großflächen plakatiert. Die Motivinhalte der Großflächenplakate waren Nutzen und Notwendigkeit der Volkszählung, Datenschutz, Zählersympathie- und -vertrauenswerbung sowie Solidarisierung.
- Neben den Printmedien wurden im April und insbesondere im Mai 1987 die elektronischen Medien durch den Einsatz von Fernsehspots, Hörfunkspots und einem speziellen Kinospot intensiv genutzt.
- Der Informationsservice des Statistischen Bundesamtes wurde erweitert. Das „Volkszählungstelefon zum Ortstarif" wurde mit bis zu 120 Mitarbeitern besetzt, die an 20 Apparaten täglich acht Stunden lang Auskunft erteilten. Bis zu 2 000 Anrufe wurden täglich registriert.
- Journalisten wurden regelmäßig mit Pressemitteilungen, Veröffentlichungen, Bilder- und Artikeldiensten auf dem laufenden gehalten. In den Monaten vor dem Zählungsstichtag erfolgten diese Aussendungen an die Presse zweimal wöchentlich.
- Mitarbeiter aus den Statistischen Ämtern nahmen an den zahlreichen Informationsveranstaltungen, Diskussionsrunden und Interviews zur Volkszählung 1987 in Hörfunk und Fernsehen sowie Zeitungen und Zeitschriften teil.

Die Wirkung der Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit in ihrer Gesamtheit wurde im Auftrag des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung laufend untersucht. Eine Umfrage kurz vor der Zählung ergab u. a., daß nahezu die gesamte Bevölkerung (98 %) von der bevorstehenden Zählung gehört hatte und daß lediglich 2 % bei der Zählung nicht mitmachen wollten.

Die auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene geleistete Öffentlichkeitsarbeit hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Durchführung der Zählung vor Ort von einer positiven Grundstimmung in nahezu der gesamten Bevölkerung begleitet war.

1.2 Zählergewinnung

Die Zählerinnen und Zähler wurden überwiegend auf freiwilliger Basis aus dem öffentlichen Dienst gewonnen. In den Städten und Gemeinden meldeten sich viele Rentner, Hausfrauen, Studenten und Mitarbeiter privater Unternehmen und Betriebe. Insbesondere größere Städte hatten jedoch teilweise erhebliche Schwierigkeiten, rechtzeitig genügend Zähler zu gewinnen. Die Auseinandersetzungen um die Volkszählung 1987, insbesondere die gezielten Versuche zur Verunsicherung der Zähler durch Volkszählungsgegner, trugen dazu bei, daß die Motivation zur Übernahme der Zählertätigkeit in einigen Regionen nicht besonders groß war. Dennoch ist festzustellen, daß die meisten der eingesetzten Zähler ihre Aufgabe gewissenhaft und vorschriftsgemäß erfüllten.

1.3 Austeilen und Einsammeln der Zählungsunterlagen

Die wichtigste Phase der Erhebungsarbeit, die Zeit, in der die Zähler die Fragebogen austeilten und wieder

*) *Der nachfolgende Bericht erfolgt aufgrund des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 26. September 1985 — Drucksache 10/3843.*

einsammelten, erstreckte sich im wesentlichen auf die Woche vor und die beiden Wochen nach dem Zählungsstichtag. Trotz zahlreicher bundesweit verbreiteter Aufrufe zum Volkszählungsboykott und damit verbundener Handlungsanweisungen zur Behinderung der Zählung verlief diese Phase bis auf einige wenige bedauernswerte Übergriffe auf Zähler weitgehend ruhig und normal. Die Zähler wurden von der Bevölkerung überwiegend freundlich aufgenommen. Auch die Einbeziehung der ausländischen Mitbürger in die Zählung verlief ohne nennenswerte Schwierigkeiten.

Das Austeilen und Einsammeln der Zählungsunterlagen verzögerte sich zum Teil dadurch, daß verhältnismäßig häufig Auskunftspflichtige aus Urlaubs-, Berufs-, Ausbildungs- und sonstigen Gründen nicht angetroffen wurden und die Zustellung der Unterlagen erst zu einem späteren Zeitpunkt von der Erhebungsstelle — in der Regel per Post — vorgenommen werden konnte. Die Verweigerung der Annahme der Volkszählungsbogen war die Ausnahme und erstreckte sich, wenn sie vorkam, meistens auf ganze Häuser, bei denen auch die Post Schwierigkeiten hatte, Unterlagen zuzustellen.

Soweit eine intensive Unterstützung der Volkszählung durch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens erfolgte, wirkte sich dies überaus positiv auf die Abwicklung des Zählgeschäfts in der Gemeinde aus.

1.4 Postalischer Rückversand

Von der Möglichkeit, die ausgefüllten Fragebogen der Erhebungsstelle per Post zurückzusenden, wurde insbesondere in den Städten von mehr Bürgern Gebrauch gemacht, als ursprünglich angenommen. Hierbei sind zwei Faktoren zu berücksichtigen, und zwar, daß Haushalte den postalischen Rückversand bevorzugten — sei es aus Gründen der Geheimhaltung ihrer Daten gegenüber den Zählern oder weil sie schwer zu erreichen waren — oder daß die Zähler den Haushalten den postalischen Rückversand nahegelegt hatten, um die Erhebungsarbeit rascher abzuschließen oder um vermutete Erhebungswiderstände zu umgehen.

Nach den Abrechnungsunterlagen der Deutschen Bundespost (Mai bis November 1987) wählte im Bundesdurchschnitt knapp ein Drittel der Bevölkerung den Postweg für die Rückgabe der ausgefüllten Fragebogen (Anlage 1). In größeren Städten stieg der postalische Rückversand bis auf 50 % und lag in Einzelfällen noch darüber.

Bei den in Anlage 1 wiedergegebenen Quoten ist zu beachten, daß sich die Angaben der Deutschen Bundespost zu den einzelnen Verwaltungseinheiten nicht allein auf das jeweilige Stadtgebiet beziehen, sondern auch Umlandgemeinden mit einschließen. Organisatorisch führte der postalische Rückversand im Vergleich zu früheren Zählungen zu einer Verlagerung von Arbeiten der Zähler auf die Erhebungsstellen. Der aufgrund der oben geschilderten Einflüsse verhältnismäßig hohe Anteil postalisch zurückgesandter Unterlagen führte daher zu einer höheren Belastung der Erhebungsstellen als erwartet, allein durch die Erinnerungen und Mahnungen.

1.5 Qualität des Zählungsmaterials vor Bearbeitung in der Erhebungsstelle

Nach übereinstimmender Auskunft von Erhebungsstellen war die Zahl der korrekt ausgefüllten Fragebogen bei den von den Zählern zurückgebrachten höher als bei den postalisch übermittelten Bogen, was auch den Erfahrungen früherer Probezählungen entspricht. Viele Auslassungen und Unstimmigkeiten konnten jedoch ohne Rückfragen bereinigt werden, z. B.

- fehlende Angaben zum Familienstand oder zur Staatsangehörigkeit bei Kindern,
- nicht erforderliche Angaben zur Ausbildung von Personen über 65 Jahren,
- Ergänzung von Straße und Hausnummer bei der Arbeitsstätte bzw. Schule/Hochschule sowie
- Kennzeichnung der alleinigen Wohnung als Freizeitwohnung.

Sofern Rückfragen notwendig waren, wurden diese weitgehend telefonisch durchgeführt, ein Verfahren, das nach übereinstimmenden Berichten bei den betroffenen Bürgern im allgemeinen gut ankam. Allerdings war nicht nur deshalb, sondern auch wegen der in einschlägigen Veröffentlichungen empfohlenen massenhaften Rückfragen an die Erhebungsstellen mit vorformuliertem Text — in Einzelfällen bis zu 125 Fragen — teilweise ein aufwendiger Schriftverkehr notwendig. Solche Praktiken hatten einen erheblichen Mehraufwand in den Erhebungsstellen und unnötige Kostensteigerungen zur Folge.

1.6 Erhebungsstellen mit Außenständen

In ländlichen Regionen und kleineren Städten wurden die Zählungsarbeiten weitgehend entsprechend den vorgegebenen Terminen abgeschlossen und das Material bei den Statistischen Landesämtern abgeliefert. In den Erhebungsstellen der größeren Städte sowie einiger Universitätsstädte, mit denen das jeweilige Statistische Landesamt — wie schon bei der Volkszählung im Jahre 1970 — spätere Termine für die Ablieferung der Unterlagen vereinbart hatte, ist die Situation unterschiedlich. Während auch eine Reihe von Großstädten bis auf wenige noch laufende Mahnverfahren die Zählung bereits abgeschlossen und die Unterlagen im Statistischen Landesamt abgeliefert haben, liegen bei anderen erst für einzelne Stadtbezirke komplette Unterlagen vor. Hierbei sind die noch laufenden Erinnerungs- und Mahnverfahren bzw. Verfahren vor den Verwaltungsgerichten zu berücksichtigen. Der Anteil der Außenstände lag in vier Flächenländern weit unter 1 % und schwankte ansonsten zwischen 1 und 3 %, bei den Stadtstaaten lag er zwischen 3 und 9 %. Bundesweit liegt die Beteiligungsquote mittlerweile bei über 98 % (vgl. Anlage 2).

1.7 Vervollständigung des Zählungsmaterials nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Volkszählungsgesetz 1987

Zur Ergänzung der Volkszählungsdaten und insbesondere zur Ermittlung vollständiger Einwohnerzah-

len ist nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Volkszählungsgesetz 1987 die Vervollständigung des Zählungsmaterials durch einige Angaben aus dem der Erhebungsstelle übermittelten Melderegisterauszug zulässig, soweit im Einzelfall eine Auskunft nicht zu erreichen ist. Voraussetzung ist jedoch, daß die Existenz der Person durch den Zähler oder die Erhebungsstelle zweifelsfrei festgestellt wird und die Auskunft nicht zu erlangen ist.

Von der Möglichkeit wird deshalb vor allem bei länger abwesenden Personen Gebrauch gemacht, bei Verweigerern in der Regel erst, nachdem die bestehenden Möglichkeiten zur Durchsetzung der Auskunftspflicht ausgeschöpft sind. Eine Aussage über die Größenordnung solcher Fälle kann erst getroffen werden, wenn das gesamte Zählungsmaterial in den Statistischen Landesämtern vorliegt. Bei den bisher dort eingegangenen Unterlagen war der Anteil dieser notwendigen Materialergänzungen weit unter 1 %. Entsprechend gering war auch die Zahl der Personen, die endgültig verweigern wollten. Nach Meinungsumfragen, die kurz vor dem Zählungsstichtag durchgeführt worden sind, wollten ca. 2 % verweigern. Endgültige Zahlenangaben seitens der Statistischen Landesämter über diesen Personenkreis sind noch nicht möglich, da noch Unterlagen, insbesondere von Großstädten, ausstehen.

In einzelnen Ländern zeichnet sich jedoch eine Tendenz ab, daß der Anteil weit unter den Ergebnissen der Meinungsumfragen liegen wird. Dies stimmt auch mit Erkenntnissen der empirischen Sozialforschung überein, daß zwischen einer Meinungsäußerung über mögliches künftiges Verhalten und dem späteren tatsächlichen Verhalten Diskrepanzen bestehen.

2. Stand der Bearbeitung in den Statistischen Landesämtern

2.1 Materialeingang

Der Eingang des Zählungsmaterials aus den Erhebungsstellen der kleineren Städte und Landgemeinden erfolgte kontinuierlich ab der zweiten Julihälfte 1987 und ist inzwischen in allen Ländern abgeschlossen. In den größeren Städten kam es insbesondere aufgrund des erläuterten höheren Bearbeitungsaufwandes in der Erhebungsphase und durch das Verhalten von Volkszählungsgegnern zu gewissen Anlaufschwierigkeiten, die jedoch inzwischen zum größten Teil ausgeräumt werden konnten. Gemessen an der Gesamtzahl[1]) der zu bearbeitenden Bogen schwankt der Anteil der bis Ende Dezember 1987 in den Statistischen Landesämtern der Flächenländer eingegangenen Volkszählungsbogen zwischen 45 und 91 % (vgl. Anlage 2).

Der Anteil der in der Bearbeitung befindlichen Arbeitsstättenbogen liegt in den Flächenländern zwischen 9 und 57 %. Der Anteil der in den Statistischen Landesämtern eingegangenen Bogen ist jedoch weit höher (vgl. Anlage 3).

[1]) Die Gesamtzahl der Volkszählungsbogen orientiert sich grundsätzlich an der fortgeschriebenen Bevölkerungszahl, die der Arbeitsstättenbogen am Ergebnis der Arbeitsstättenzählung von 1970.

2.2 Qualität des Materials beim Eingang im Statistischen Landesamt

Nach Untersuchungen Statistischer Landesämter ist die Qualität des bei ihnen eingegangenen Zählungsmaterials insgesamt gut und entspricht der der Volkszählung 1970. Dies ist auch auf die sorgfältige Bearbeitung durch die Erhebungsstellen zurückzuführen, die insbesondere bei postalisch zurückgesandten Unterlagen Unstimmigkeiten mit den Bürgern klärten. Hinweise auf einen nennenswerten Umfang bewußter Falschausfüllungen der Fragebogen konnten bisher nicht festgestellt werden. Aussagen über die Qualität werden auch die Ergebnisse der Wiederholungsbefragung und sachlogische Prüfungen der Ergebnisse der Volkszählung 1987 liefern.

2.3 Bearbeitung des Materials

Der Stand der Bearbeitung des Zählungsmaterials in den Statistischen Landesämtern ist entsprechend der Struktur des Landes und der Zahl der Erhebungsstellen unterschiedlich. In den Statistischen Ämtern der Stadtstaaten sind aufgrund der gegenüber den Flächenländern etwas anderen organisatorischen Voraussetzungen spätere Termine angesetzt. Bezogen auf den Gesamtumfang des zu erwartenden Materials erreicht der Anteil der maschinell gelesenen Volkszählungsbogen in einzelnen Flächenländern (z. B. Nordrhein-Westfalen, Bayern) Ende Dezember 1987 30 bzw. 35 % (vgl. Anlage 2), der Anteil der auf Datenträger erfaßten Arbeitsstättenbogen liegt zwischen 2 und 27 % (vgl. Anlage 3). Insgesamt ist damit zu rechnen, daß alle Länder den vereinbarten Termin für die Veröffentlichung erster Ergebnisse (18 Monate nach dem Stichtag) einhalten werden.

3. Einhaltung der datenschutzrechtlichen Sicherungen

Die im Volkszählungsgesetz 1987 verankerten datenschutzrechtlichen Bestimmungen wurden in den landesrechtlichen Regelungen konkretisiert und von den Erhebungsstellen in die Zählungspraxis umgesetzt. Dabei sahen sich die Erhebungsstellen je nach Größe der Gemeinde sowie materieller und personeller Ausstattung vor unterschiedliche Probleme gestellt, weil bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen den aus der Gemeindeverwaltung herausgelösten Erhebungsstellen Erfahrungen fehlten. Dennoch wurde von den Verwaltungsgerichten, die von einzelnen Bürgern wegen angeblich mangelnder Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingeschaltet wurden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Praxis der Erhebungsstellen als gesetzeskonform bezeichnet. Zu dieser Tatsache hat sicherlich beigetragen, daß bei der Festlegung der landesrechtlichen Regelungen und der Erstellung der Anleitungen für die Erhebungsstellen sowie für die Zähler die Landesdatenschutzbeauftragten mit eingeschaltet wurden. Au-

ßerdem haben Mitarbeiter der Statistischen Landesämter die Durchführung der Zählung laufend überwacht. Daneben fanden ständig Kontrollen durch die Landesdatenschutzbeauftragten statt.

4. Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit des Volkszählungsgesetzes 1987 und seiner Durchführung

Die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte und der Verwaltungsgerichtshöfe hat ausnahmslos die Verfassungsmäßigkeit des Volkszählungsgesetzes 1987 bestätigt (vgl. Anlage 4).

Die 1. Kammer des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts hat bislang keine Verfassungsbeschwerden gegen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zur Entscheidung angenommen.

Die Kammer hat in den sehr ausführlich begründeten Beschlüssen[1]) festgestellt, daß die Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte und die mittelbar angegriffenen Bestimmungen des Volkszählungsgesetzes keine Grundrechtsverletzungen erkennen lassen.

Die Verfassungsbeschwerdeführer hatten nahezu alle gegen die Volkszählung geltend gemachten Einwände vorgetragen. Die Beschlüsse sind deshalb über die Einzelfälle hinaus von Bedeutung. Sie enthalten u. a. folgende Festellungen:

1. Die Durchführung der Volkszählung als Totalerhebung ist nicht als unverhältnismäßig zu beanstanden.
2. Der Gesetzgeber war im Hinblick auf das Ziel, Daten mit einem möglichst hohen Grad an Genauigkeit zu gewinnen, nicht gehalten, von einer Auskunftspflicht abzusehen.
3. Gegen den Umfang des Erhebungsprogramms ist nichts einzuwenden.
4. Die Nutzung von Dateien zur Abwicklung der Erhebung und die Verwendung von Erhebungshilfspapieren (Organisationspapiere) war auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung zulässig.
5. Die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen des Volkszählungsgesetzes 1987 sind nicht als unzureichend zu beanstanden.
6. Es bestehen auch keine Bedenken dagegen, daß der Gesetzgeber die Durchführung der Eingangskontrollen zur Hebung der Datenqualität bei den Statistischen Ämtern zentralisiert hat.
7. Die Bearbeitung von Rechtsbehelfen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren oder Maßnahmen zur Durchsetzung der Auskunftspflicht durch andere Stellen der Gemeinden als die Erhebungsstelle verletzt nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

[1]) 1 BvR 586/87 v. 26. Mai 1987; 1 BvR 620/87 v. 4. Juni 1987; 1 BvR 936/87 v. 25. September 1987; 1 BvR 970/87 v. 24. September 1987; 1 BvR 782/87, 1 BvR 1063/87, 1 BvR 1122/87, 1 BvR 1148/87 v. 28. September 1987; 1 BvR 962/87 v. 18. Dezember 1987.

Sehr ausführlich hat die 1. Kammer mit Blick auf die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen des Volkszählungsgesetzes 1987 auch geprüft, ob das Gebot einer möglichst frühzeitigen faktischen Anonymisierung beachtet ist. Sie hat dies bejaht und damit die Argumente der Volkszählungsgegner zurückgewiesen, daß das Volkszählungsgesetz 1987 wegen bestehender Reidentifizierungsmöglichkeiten verfassungswidrig sei. Wörtlich wird hierzu in einem Beschluß ausgeführt:

„Die ... vorgetragenen Reidentifizierungsmöglichkeiten vernachlässigen dabei durchgängig die tatsächlichen Bedingungen und Möglichkeiten einer solchen Reidentifizierung, insbesondere die Maßnahmen zur Datensicherung und das Erfordernis, daß Zusatzwissen verfügbar zu sein hat."

In dem Beschluß vom 18. Dezember 1987 hat die 1. Kammer das Gebot der möglichst frühzeitigen faktischen Anonymisierung auch in solchen Fällen nicht als verletzt angesehen, in denen sich der Personenbezug nach Abtrennung des Namens und der Anschrift des Auskunftspflichtigen im Einzelfall wegen besonderer Ausprägungen bei den Erhebungsmerkmalen für das Personal des Statistischen Landesamtes ohne weiteres herstellen läßt; der Gesetzgeber habe solchen nach den besonderen Umständen des Einzelfalles höheren Risiken nicht durch Ausnahmen von der Auskunftspflicht Rechnung tragen müssen. Zugleich stellte die 1. Kammer in diesem Beschluß fest, daß die Pflicht zur Angabe von Name und Anschrift der Arbeitsstätte auch bei Selbständigen, bei denen die Anschrift der Arbeitsstätte mit der Wohnung identisch ist, nicht beanstandet werden kann, wenn — wie in Ausführungsanweisungen auch vorgesehen ist — in diesen Fällen die Anschrift der Arbeitsstätte nicht auf die für die maschinelle Weiterverarbeitung bestimmten Datenträger übernommen wird.

5. Methodendiskussion

5.1 Wissenschaftlicher Beirat für Mikrozensus und Volkszählung

Der Wissenschaftliche Beirat für Mikrozensus und Volkszählung hat die Aufgabe übernommen, die Anwendbarkeit alternativer Erhebungsverfahren für Volkszählungen zu klären. Schwerpunkte bilden dabei Untersuchungen über

- die Rahmenbedingungen bei der Volkszählung 1987,
- die Wirkungen der für die Volkszählung 1987 vorgeschriebenen Verfahrensweise und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung,
- die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Erhebungsverfahren.

Im einzelnen wurden vom Wissenschaftlichen Beirat folgende Untersuchungen initiiert:

- Panelstudie zu verhaltenswirksamen Einstellungen bei bevölkerungsstatistischen Erhebungen am Beispiel der Volkszählung 1987. Diese Panelstudie wird unter der Leitung von Prof. Dr. Scheuch, Köln,

mit der Zielsetzung durchgeführt, die Determinanten der Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an der Volkszählung 1987 zu bestimmen und in einen theoretischen Rahmen zu integrieren sowie Aussagen und Empfehlungen für zukünftige Volkszählungen zu gewinnen, insbesondere darüber, welche Auswirkungen die Erfahrungen der Volkszählung 1987 auf zukünftige Erhebungen haben und ob und wie sich mögliche Modifikationen (Zusammenführung von Registerdaten mit Angaben aus Stichproben, Freiwilligkeit etc.) auf die Teilnahmebereitschaft auswirken werden.

- Inhaltsanalyse der Publikationen zum Thema Volkszählung 1987 sowie Intensivinterviews zur Feststellung von Einstellungen der Bevölkerung zum Thema Volkszählung 1987. Beide Untersuchungen wurden von Prof. Dr. Glatzer, Frankfurt a. M., geleitet und sollen tiefere Aufschlüsse über Zusammenhänge und Einflußbeziehungen zwischen der Medienberichterstattung und Einstellungen der Bevölkerung zum Thema Volkszählung 1987 liefern.
- Repräsentativbefragung der bei der Volkszählung 1987 eingesetzten Zähler. Die Befragung wurde unter der Leitung von Prof. Dr. Treinen, Bochum, durchgeführt. Durch Feststellung der konkreten Erfahrungen und Einschätzungen der Zähler sollen Informationsgrundlagen für künftige Zählungen gewonnen werden.
- Inventur der allgemein zugänglichen Register. Ziel der Untersuchung ist es, die Verfügbarkeit von Registern sowie die sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten und Bedingungen ihrer Nutzung als Volkszählungs-Ersatz festzustellen. Die Untersuchung wird von Prof. Dr. Ott, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, durchgeführt.

Auf der Grundlage der genannten Untersuchungen sollen wichtige Erkenntnisse und Aufschlüsse für die Anpassung statistischer Basiserhebungen, wie die Volkszählung, an gewandelte gesellschaftliche, politische und rechtliche Rahmenbedingungen sowie für die Weiterentwicklung von Erhebungsverfahren gewonnen werden.

Der Wissenschaftliche Beirat hatte sich dafür eingesetzt, daß neben der nach § 1 Abs. 4 Volkszählungsgesetz 1987 zulässigen Wiederholungsbefragung im Rahmen der in der amtlichen Statistik üblichen Kontrollerhebungen zur Prüfung der Qualität und Zuverlässigkeit der Volkszählungsergebnisse auch — wie bereits früher schon — sogenannte Merkmals- und Wohnsitzkontrollen auf der Ebene von Individualfällen durchgeführt werden. Merkmals- und Wohnsitzkontrollen können jedoch aus Datenschutzgründen ebensowenig wie die vom Beirat für notwendig gehaltene Zusammenführung von Volkszählungsergebnissen mit den Befragungen auf Individualebene durchgeführt werden. Der Wissenschaftliche Beirat hat hierzu festgestellt, daß er einen grundlegenden Widerspruch zwischen der ihm gestellten Aufgabe, relevante Erkenntnisse für die Weiterentwicklung statistischer Erhebungsverfahren zu erhalten, und den engen Grenzen, die durch den Datenschutz gezogen werden, sehe.

Neben der Initiierung der genannten sozialwissenschaftlichen Untersuchungen nahm der Wissenschaftliche Beirat mehrmals in der Öffentlichkeit (Bundespressekonferenzen, Podiumsdiskussionen u. a. m.) Stellung zu Fragen der Volkszählung 1987, insbesondere äußerte er sich zu folgenden Punkten:

- Vollerhebung oder Stichprobenerhebung
- Auskunftspflicht oder Freiwilligkeit
- Auswertung amtlicher Register als Volkszählungsersatz
- Kosten-/Nutzenvergleich
- Umfang des Fragenprogramms
- Schutz vor Datenmißbrauch.

Hierbei ging der Wissenschaftliche Beirat auch auf Alternativvorschläge zum Volkszählungsverfahren (Prof. Dr. Schach u. a.) sowie auf Verfahren zur Reidentifizierung einzelner Personen mittels Volkszählungsangaben (Prof. Dr. Brunnstein u. a.) ein und widerlegte oder entkräftete die in dem Zusammenhang vorgebrachten und von den Medien aufgegriffenen Argumentationen gegen die Volkszählung.

5.2 Methodendiskussion im In- und Ausland

Theoretisch-analytische und praktische Methodenfragen im Zusammenhang mit Volkszählungen und anderen Erhebungsverfahren wurden auf mehreren Veranstaltungen im In- und Ausland und auch vom Internationalen Statistischen Institut erörtert. Dabei wurde deutlich, daß Vollerhebungen über bestimmte demographische, erwerbsstatistische und soziale Kernmerkmale von Zeit zu Zeit notwendig sind, wenn zuverlässige und aktuelle Register, die die Gesamtheit dieser Kernmerkmale enthalten, nicht verfügbar sind. Register eignen sich in der Regel als Hilfsinstrumente für die Durchführung einer Volkszählung und für die Ziehung von Stichproben. Stichproben können die Informationen aus einer Volkszählung ergänzen und vertiefen, aber sie können nicht den kleinräumlichen Datenbedarf decken.

Statistisches Bundesamt

Stand: 30. Dezember 1987

Anlage 1

Postalischer Rückversand von Erhebungsunterlagen der VZ 1987 im Zeitraum Mai bis einschließlich November (Berechnung aus den Unterlagen der Deutschen Bundespost)

Oberpostdirektion (OPD)	Rücksendung-Quote OPD	Darunter Postamt mit Verwaltung [1]) mit der			
		höchsten Quote		niedrigsten Quote	
Berlin	46,9				
Bremen	41,4	Osnabrück	56,4	Diepholz	17,7
Dortmund	31,1	Dortmund	43,2	Bad Berleburg	15,7
Düsseldorf	36,7	Oberhausen	54,6	Solingen	15,1
Frankfurt	31,6	Frankfurt	57,5	Bad Hersfeld	11,5
Freiburg	26,6	Freiburg	48,0	Triberg	9,5
Hamburg	46,1	Hamburg	50,4	Cuxhaven	32,5
Hannover	32,9	Göttingen	48,8	Northeim	12,2
Karlsruhe	29,4	Heidelberg	55,4	Osterbürken	13,4
Kiel	37,4	Kiel	46,4	Schleswig	22,3
Koblenz	27,8	Mainz	51,9	Betzdorf	10,3
Köln	33,3	Bergisch Gladbach	62,8	Geilenkirchen	16,0
München	31,6	München	47,0	Schrobenhausen	8,9
Münster	31,0	Bielefeld	38,9	Rheine	19,7
Nürnberg	19,5	Nürnberg	29,9	Lichtenfels	5,9
Regensburg	21,3	Regensburg	35,7	Neumarkt/Oberpf.	8,2
Saarbrücken	23,8	Saarbrücken	28,7	Merzig	11,5
Stuttgart	32,0	Tübingen	58,5	Ehingen	13,2
Bundesgebiet	32,6		—		—

[1]) Die Angaben der Deutschen Bundespost beziehen sich auf das jeweilige Stadtgebiet; in der Regel sind auch Angaben für angrenzende Umlandgemeinden eingeschlossen.

Statistisches Bundesamt

Anlage 2

Volkszählung 1987
Stand der Arbeiten Ende Dezember 1987

Land	Erhebungsstellen insgesamt	Erhebungsstellen mit Außenständen[1]	Außenstände im Land insgesamt	Statistische Landesämter: Eingegangene Volkszählungsbogen	Statistische Landesämter: Maschinell gelesene Volkszählungsbogen
	Anzahl	Anzahl	%	%	%
Schleswig-Holstein	202	4	unter 1	80	25
Hamburg	1	1	ca. 9	—	—
Niedersachsen	410	9	unter 1	83	17
Bremen	2	2	4—6	—	—
Nordrhein-Westfalen	396	10	unter 2	61	30
Hessen	418	12	unter 3	45	0,1
Rheinland-Pfalz	213	5	im Promillebereich	91	10
Baden-Württemberg	976	5	unter 2	85	15
Bayern	1 324	2	im Promillebereich	78	35
Saarland	52	3	ca. 1	67	15
Berlin	12	12	3	75	—

[1]) Nicht angeführt sind Erhebungsstellen mit sehr geringen Außenständen, die höchstens im Promillebereich liegen.

Statistisches Bundesamt

Anlage 3

Arbeitsstättenzählung 1987
Stand der Arbeiten Ende Dezember 1987

Land	Statistische Landesämter hier: Arbeitsgruppe Arbeitsstättenzählung	
	In Bearbeitung befindliche[1]	Auf Datenträger erfaßte
	Arbeitsstättenbogen	
	%[2]	
Schleswig-Holstein	38	12
Hamburg	—	—
Niedersachsen	28	9
Bremen	—	—
Nordrhein-Westfalen	40	2
Hessen	9	—
Rheinland-Pfalz	40	12
Baden-Württemberg	36	12
Bayern	57	27
Saarland	15	6
Berlin	—	—

[1]) Aus arbeitsorganisatorischen Gründen werden die Arbeitsstättenbogen in den Statistischen Landesämtern nach der Eingangskontrolle von einer gesonderten Arbeitsgruppe bearbeitet. Die genaue Anzahl wird bei der Eingangskontrolle zunächst nicht festgehalten. Daher kann lediglich der Prozentsatz der in Bearbeitung befindlichen Arbeitsstättenbogen angegeben werden. Der Anteil der in den Statistischen Landesämtern eingegangenen Bogen ist jedoch weit höher.

[2]) Die Prozentanteile beziehen sich in der Regel auf die bei der Arbeitsstättenzählung von 1970 festgestellte Zahl der Arbeitsstätten.

Anlage 4

Verwaltungsgerichts-Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit des Volkszählungsgesetzes 1987 und seiner Durchführung

1. Der Rechtsschutzanspruch des einzelnen (im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO) ist im Hinblick auf das Ziel, vollständige Angaben zu einem Stichtag zu erhalten, auch dann einstweilen zurückzustellen, wenn Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des VZG 1987 zu erheben wären und diese berücksichtigt werden (OVG Münster, ständ. Rechtspr. z. B. Beschl. v. 27. Juli 1987 — 20 B 1511/87 —).

2. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sich der Gesetzgeber im Rahmen seines Wertungsspielraums auch bei der Volkszählung 1987 gegen eine Zählung auf der Basis der Freiwilligkeit oder durch Stichproben entschieden hat (OVG Lüneburg, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 OVG B 112/87; Bayer. VG München, Beschl. v. 4. Juni 1987 — M 6 E 87.2981; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 31. Juli 1987 — Z 10 S 13/87 — und v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —; Hess. VGH, Beschl. v. 2. Oktober 1987 — 7 N 1273/87 —).

3. Das Erhebungsprogramm verstößt nicht gegen das Gebot der Normenklarheit. Dies gilt in besonderem Maße für das VZG 1987, weil es ausdrücklich und eingehend die mit der Volkszählung angestrebten Ziele beschreibt (§ 1 Abs. 2 VZG 1987) (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87). Auch gegen den Umfang des Erhebungsprogramms ist nichts einzuwenden (VGH Baden-Württ., Beschl. v. 31. Juli 1987 — Z 10 S 13/87 und v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —; Hess. VGH, Beschl. v. 2. Oktober 1987 — 7 N 1273/87 —).

4. Das Auswertungsprogramm kann dem Organisationsermessen der handelnden Behörde überlassen werden, denn durch die Vorgaben des Gesetzgebers — vor allem im Hinblick auf das Erhebungsprogramm und den Zweck der Volkszählung — wird das Auswertungsprogramm hinreichend determiniert (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87 — und v. 9. November 1987 — 13 B 390/87 —; Bayer. VG Ansbach, Beschl. v. 22. Mai 1987 — AN 2 S 87.00886 —). Daß das Auswertungsprogramm zu Beginn der VZ vorliegen muß, ist verfassungsrechtlich nicht geboten (Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — Nr. 5 CS 87.01718 —; Bayer. VG Ansbach, Beschl. v. 22. Mai 1987 — AN 2 S 87.00886 —; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —).

5. Das Gebot der strikten personellen Trennung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1987) verbietet nur, daß die in den Erhebungsstellen tätigen Personen während des Zeitraums ihrer Zuteilung nicht mit anderen Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut werden. Gegen die Praxis, zu Aushilfsarbeiten in der Erhebungsstelle jeweils nur tageweise und auch wiederholt heranzuziehen, ist angesichts der im VZG vorgesehenen Sicherung — entgegen dem Bericht der Datenschutzbeauftragten des Landes Baden-Württemberg — rechtlich nichts einzuwenden (VGH Baden-Württ., Beschl. v. 21. Mai 1987 — Z 10 S 1/87 —; Bayer. VG Ansbach, Beschl. v. 25. Mai 1987 — AN 2 S 87.00911 —).

6. Das Verbot des Einsatzes von Zählern in der „unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung (Nachbarschaft)" nach § 10 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 VZG 1987 erfaßt lediglich solche Wohnungen, die im selben Haus auf demselben Grundstück oder auf dem unmittelbar angrenzenden Grundstück liegen (VG Ansbach, Beschl. v. 25. Mai 1987 — AN 2 S 87.00911 —).

7. Es kann nicht beanstandet werden, daß gemäß § 11 VZG 1987 Daten aus der Einwohnermeldedatei und der Grundsteuerdatei auf Datenträger der Erhebungsstelle eingespielt werden. Dies gilt auch für Daten aus der Arbeitsstättendatei (Bayer. VG Ansbach, Beschl. v. 24. Juni 1987 AN 2 S 87.01012 —). § 11 VZG 1987 ist auch hinreichend bestimmt (VGH Baden-Württ., Beschl. v. 31. Juli 1987 — Z 10 S 13/87 — und v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —).

8. Die Organisationspapiere zählen zu den Erhebungsvordrucken im Sinne des § 13 VZG 1987 (mit Hinw. auf Gesetzesbegründung). Sie sind nach Maßgabe des § 15 Abs. 6 VZG zu vernichten. (Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — Nr. 5 CS 87.01718; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —; Hess. VGH, Beschl. v. 2. Oktober 1987 — 7 N 1273/87 —).

9. Der Gesetzgeber hat die Problematik kommunaler Statistiken erkannt. Er hat sie [mit der Regelung des § 14 VZG 1987] unter Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange angemessen gelöst (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87 —).

10. Es berührt die Verfassungsmäßigkeit der Volkszählung nicht, wenn noch kein dem § 14 Abs. 1 Satz 3 VZG 1987 entsprechendes Landesgesetz vorliegt. Ein solches Landesgesetz ist nur die Voraussetzung für die nach § 14 VZG 1987 begrenzt zugelassene Übermittlung von Einzelangaben an die zuständigen kommunalen Stellen (OVG Lüneburg, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 OVG B 112/87 —; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —).

11. Eine von vornherein völlig anonyme Zählung fordert die Verfassung nicht (Bayer. VG Ansbach, Beschl. v. 12. Juni 1987 — AN 2 S 87.00980 — [m.w.N.]).

12. Das Gesetzeswerk gewährleistet in vielfältiger Weise den Schutz der erhobenen Daten. Ein weitergehender gesetzlicher Schutz vor Mißbrauch

ist nicht geboten (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87 —; OVG Lüneburg, Beschl. v. 3. Juli 1987 — 13 OVG B 74/87 —; auch im Ergebnis OVG Lüneburg Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 OVG B 112/87 — sowie Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — Nr. 5 CS 87.01718 — sowie VGH Baden-Württ., Beschl. v. 31. Juli 1987 — Z 10 S 13/87 — und v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —).

13. Das Prinzip der faktischen Anonymität — im inneren Bereich der Statistischen Ämter — meint die möglichst frühzeitige Anonymisierung durch Trennung der Merkmale bzw. deren Löschung, wie dies in § 15 Abs. 1 und Abs. 2 VZG 1987 verwirklicht ist (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87; OVG Lüneburg, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 OVG B 112/87 —; Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 — und v. 21. August 1987 — 5 CS 87.02255 —). Deshalb liegt hier auch der Hinweis auf Experimente, bei denen durch schrittweise Vorgabe einer Folge von durch Zusatzwissen als bekannt angesehene Merkmale das Herausfiltern eines Datensatzes und damit die Reidentifizierung der ihm zugeordneten Person möglich ist, neben der Sache (OVG Lüneburg a. a. O.).

14. Das gesetzliche Gebot der Trennung der Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen (§ 15 Abs. 1 VZG 1987) enthält eine Ausnahme hinsichtlich des Namens der Arbeitsstätte. Dagegen bestehen auch im Hinblick auf das Gebot der faktischen Anonymisierung keine verfassungsrechtlichen Bedenken (OVG Lüneburg, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 OVG B 88/87; Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 —): Durch die Regelung in § 3 Abs. 2 VZG 1987 i. V. m. § 15 Abs. 4 VZG 1987 ist sichergestellt, daß das Hilfsmerkmal nicht auf die für die maschinelle Weiterverarbeitung bestimmten Datenträger übernommen und entsprechend § 15 Abs. 2 VZG 1987 vernichtet wird (Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 —; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 — und v. 4. Dezember 1987 — Z 10 S 233/87, OVG Lüneburg, Beschl. v. 23. Juli 1987 — 13 OVG B 101/87 —).

15. Es ist nicht zu beanstanden, daß nach § 15 Abs. 2 VZG die Vernichtung der Erhebungsunterlagen bis spätestens zwei Wochen nach Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl des Landes erfolgen kann. Der Gesetzgeber ging zu Recht davon aus, daß die statistischen Landesämter im Streitfall in der Lage sein müssen, die Richtigkeit des von ihnen festgestellten Ergebnisses nachzuweisen (Hess. VGH, Beschl. v. 2. Oktober 1987 — 7 N 1273/87; OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 9. November 1987 — 13 B 390/87 —; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 7. Dezember 1987 — Z 10 S 482/87 —).

16. Die Vorschrift des § 15 Abs. 4 Satz 1 VZG 1987, nach der die Hilfsmerkmale Straße und Hausnummer gemeinsam mit den Erhebungsmerkmalen auf die für die maschinelle Weiterverarbeitung bestimmten Datenträger übernommen werden können, verletzt nicht das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Das gleiche gilt für die Speicherung des Hilfsmerkmals Straße und Hausnummer nach § 15 Abs. 5 VZG 1987 (Bayer. VGH, Beschl. v. 30. Juli 1987 — 5 CE 87.02047 —).

17. Das VZG 1987 ist auch im Hinblick auf die Regelungen verfassungsgemäß, die die „Blockseite" betreffen (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87; Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 — und v. 21. August 1987 — 5 CS 87.02255 —).

18. Das Abschottungsgebot nach außen gilt für die Erhebung und Verarbeitung der im Rahmen der VZ erhobenen Daten. Es verlangt nicht, daß sonstige im Zusammenhang mit der VZ durchzuführende Verwaltungstätigkeit ausschließlich von der Erhebungsstelle durchgeführt wird. Verwaltungsverfahren, wie das Bußgeldverfahren oder die Beitreibung von Zwangsgeldern, obliegen den nach allgemeinen Vorschriften zuständigen Behörden (Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 — und v. 10. September 1987 — 5 CS 87.02285 —; OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87 —).

19. Restrisiken bezüglich eines Datenmißbrauchs sind bei einem Gesetzesvollzug nie mit letzter Sicherheit auszuschließen. Sie müssen hingenommen werden (OVG Rheinl.-Pfalz, Beschl. v. 16. Juli 1987 — 13 B 267/87 —; Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718); Bayer. VG, Beschl. v. 4. Juni 1987 — M 6 E 87.2981 —; Bayer. VG Ansbach, Beschl. v. 24. Juni 1987 — AN 2 S 87.01012 —). Nur theoretisch denkbare, künftig u. U. mögliche grundlegende politische Veränderungen können eine Verfassungswidrigkeit des VZG 1987 nicht begründen (VG Koblenz, Beschl. v. 24. Juli 1987 — 2 L 89/87 —).

20. Die Zusammenführung von Daten aus der VZ ist nicht nur mit Daten aus anderen statistischen Erhebungen verboten, sondern auch mit Daten aus nichtstatistischen Quellen (OVG Lüneburg, Beschl. v. 23. Juli 1987 — 13 OVG B 101/87 —; Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 —). § 21 BStatG gilt als „Rahmengesetz" auch für die VZ 1987 (Bayer. VGH, Beschl. v. 1. Juli 1987 — 5 CS 87.01718 —) bzw. als ergänzend anwendbare Regelung (VGH Baden-Württ.; Beschl. v. 31. Juli 1987 — Z 10 S 13/87 — und v. 27. August 1987 — Z 10 S 31/87 —; Hess. VGH, Beschl. v. 2. Oktober 1987 — 7 N 1273/87 —).

21. Auch wenn die Erhebungsstelle zwischenzeitlich aufgelöst wurde, entbindet dies nicht von der Auskunftspflicht (Bayer. VGH, Beschl. v. 21. August 1987 — 5 CS 87.02255 — und v. 10. September 1987 — 5 CS 87.02285 —; VGH Baden-Württ., Beschl. v. 24. November 1987 — Z 10 S 322/87 — und v. 3. Dezember 1987 — Z 10 S 411/87 —). Die Gemeinde hat für die Entgegennahme und Bearbeitung der noch eingehenden Erhebungsvordrucke die nach § 9 Abs. 1 VZG gebotenen Abschottungsmaßnahmen zu treffen (vgl. VGH Baden-Württ. a. a.O.).

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333